

11 sierpnia 1997 r.

**RPO/239127/97/VIII/EW**

**Sąd Najwyższy  
Izba Administracyjna, Pracy  
i Ubezpieczeń Społecznych**

**WARSZAWA**

## **W N I O S E K**

### **Rzecznika Praw Obywatelskich**

Na podstawie art. 16 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (j.t. Dz. U. z 1991 r. Nr 109, poz. 471) oraz art. 13 ust. 3 i 16 ust. 2 ustawy z dnia 20 września 1984 r. o Sądzie Najwyższym (j.t. Dz. U. z 1994 r. Nr 13, poz. 48)

#### **wnoszę o:**

podjęcie uchwały w celu wyjaśnienia budzącego wątpliwości zagadnienia prawnego:

„Czy pracownicy, w stosunku do których mogą być do dnia 31 grudnia 1997 r. stosowane przepisy rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 20 listopada 1984 r. w sprawie czasu pracy i zasad wynagradzania za pracę w godzinach nadliczbowych pracowników zatrudnionych przy pilnowaniu (j.t. z 1986 r. Dz. U.

Nr 18, poz. 97 ze zm.) mają prawo do dodatkowych dni wolnych od pracy na zasadach określonych w przepisach działu szóstego Kodeksu pracy?"

## UZASADNIENIE

Po wejściu w życie zmienionego działu szóstego Kodeksu pracy powstały w wykładni i praktyce stosowania prawa wątpliwości czy pracownicy - w stosunku do których na podstawie upoważnienia wynikającego z art. 20 ustawy z dnia 2 lutego 1996 r. o zmianie ustawy Kodeks pracy oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 24, poz. 110) mogą być do dnia 31 grudnia 1997 r. stosowane przepisy rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 20 listopada 1974 r. w sprawie czasu pracy i zasad wynagradzania za pracę w godzinach nadliczbowych pracowników zatrudnionych przy pilnowaniu (t.j. Dz.U. z 1986 r. Nr 18, poz. 97) - mają prawo do dodatkowych dni wolnych od pracy na zasadach określonych w przepisach działu szóstego Kodeksu pracy.

Wątpliwości te ujawniły się przede wszystkim w praktyce zakładów pracy przy okazji stosowania tych przepisów, a następnie uzewnętrzniły się w oficjalnych wyjaśnieniach przedstawicieli Ministerstwa Pracy i Polityki Socjalnej publikowanych w czasopismach codziennych i w prasie prawniczej, komentarzach do Kodeksu pracy itp. W szczególności prezentowany był pogląd, że wobec odmiennego uregulowania w stosunku do tej kategorii pracowników wymiaru i rozkładu czasu pracy nie ma możliwości udzielania im dodatkowych dni wolnych od pracy. Poglądy te skłoniły wielu pracodawców do stosowania zasady, wynikającej jednak tylko wyłącznie z podanej wyżej wykładni, że pracownikom zatrudnionym przy pilnowaniu - których rozkłady czasu pracy dopuszczają 12-godzinną lub 24-godzinną dobową normę czasu pracy - nie przysługują dodatkowe dni wolne od pracy, przewidziane działem szóstym Kodeksu pracy. Przyjęcie tej zasady powoduje nadto, iż pracownicy ci mają udzielane urlopy wypoczynkowe na wszystkie kalendarzowe dni robocze

przypadające w czasie urlopu, z wyjątkiem niedziel i świąt, a więc także i na dni, które zgodnie z obowiązującym ich harmonogramem powinny być dniami wolnymi od pracy. Zgodnie z wprowadzoną od 1 stycznia br. zasadą wyrażoną w art. 154 § 3 Kodeksu pracy, urlopy wypoczynkowe nie obejmują przypadających w tym czasie dodatkowych dni wolnych od pracy. Urlopy wypoczynkowe pracowników korzystających z dodatkowych dni wolnych od pracy są zatem dłuższe. Dla ilustracji różnica w długości urlopu w przypadku wykorzystywania go w całości w wymiarze 26 dni roboczych wynosi 6 dni kalendarzowych. O tyle krótszy jest urlop pracowników zatrudnionych przy pilnowaniu.

Opisana wykładnia oraz wynikająca z niej praktyka budzą jednak poważne i uzasadnione wątpliwości. Przedstawiając ten problem prawny w pewnym historycznym rozwoju należy zwrócić uwagę, że przepisy Kodeksu pracy w brzmieniu ustalonym ustawą z dnia 26 czerwca 1974 r. (Dz. U. Nr 24, poz. 141) normowały jedynie ogólne zasady wprowadzania dodatkowych dni wolnych od pracy. Określały one jedynie:

- maksymalną dobową i tygodniową normę czasu pracy w okresie poprzedzającym udzielenie dodatkowego dnia wolnego od pracy; norma ta była uzależniona od liczby godzin normalnego wymiaru czasu pracy obowiązującego danego pracownika,
- sytuację pracowników, którzy z powodu urlopu lub innych przyczyn nie mogli wykorzystać dodatkowego dnia wolnego od pracy w ogólnie ustalonym terminie,
- charakter prawny przedłużonego czasu pracy poprzedzającego udzielenie dodatkowego dnia wolnego od pracy jako normalnego czasu pracy; praca wykonywana w tym czasie nie mogła być traktowana jako praca nadliczbowa.

Przepisy Kodeksu pracy nie stwarzały zatem same przez się podstawy do udzielania pracownikom dodatkowych dni wolnych od pracy a prawa do dnia wolnego od pracy nie traktowały jako powszechnego uprawnienia o charakterze bezwzględny, objęte treścią stosunku pracy. Do określenia szczegółowych zasad wprowadzania dodatkowych dni wolnych od pracy upoważniona została Rada Ministrów. Prawo do korzystania z tych dni wynikało z przepisów wykonawczych, wydanych na podstawie art. 150 Kodeksu pracy. Rada Ministrów czyniła to

w kolejnych uchwałach a następnie w rozporządzeniach. Wszystkie te akty prawne określały ściśle krąg zatrudnionych, do których miały zastosowanie zasady wprowadzające dodatkowe dni wolne od pracy. Stopniowo kształtowało się przeświadczenie, że prawo do dodatkowego dnia wolnego nie wynika wprost z ustawy, lecz wymaga konkretyzacji w aktach wykonawczych lub dopełniających. Począwszy od uchwały Nr 237 Rady Ministrów z dnia 14 grudnia 1976 r. a skończywszy na rozporządzeniu z dnia 23 grudnia 1988 r. w sprawie czasu pracy w zakładach pracy (j.t. Dz.U. z 1991 r. Nr 117, poz. 511 ze zm.) wśród grup zatrudnionych, co do których nie działały omawiane zasady, byli pracownicy zatrudnieni przy pilnowaniu. Uzasadnieniem tego wyłączenia było to, że harmonogramy pracy pilnujących zatrudnionych w systemie 12 godzin pracy i 24 godziny wolne od pracy przewidują w każdym tygodniu nie jedną lecz kilka 24-godzinnych przerw w pracy (pismo Departamentu Praw Pracy z dnia 25 maja 1976 r. PP-500-570/76 publikowane w zbiorze wyjaśnień i orzecznictwa pod redakcją Jerzego Pachy *Kodeks pracy Przepisy wykonawcze i związkowe* Wydawnictwo Prawnicze - Warszawa 1979 r. s.546). Taki rozkład czasu pracy omawianej grupy pracowników dopuszczało wspomniane już rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 20 listopada 1974r. w sprawie czasu pracy i zasad wynagradzania za pracę w godzinach nadliczbowych pracowników zatrudnionych przy pilnowaniu. Ustaliło ono górną granicę dobowego i tygodniowego wymiaru czasu pracy tej grupy pracowników, zezwalając jednocześnie na stosowanie w granicach tych norm - równoważnych norm czasu pracy.

Należy podkreślić, iż charakterystyczne dla przyjętego Kodeksem pracy rozwiązania było to, że dodatkowe dni wolne od pracy mogły być udzielane zarówno pracownikom zatrudnionym w normalnym czasie pracy, skróconym czasie pracy, jak i zatrudnionym w równoważnym czasie pracy. Udzielenie dodatkowego dnia wolnego od pracy sprowadzało się w istocie do odmiennego rozkładu czasu pracy, polegającego na wydłużeniu - w zamian za dzień, w którym pracownik nie wykonywał pracy - dziennej normy czasu pracy w pozostałych dniach tygodnia.

W następstwie nowelizacji Kodeksu pracy dokonanej ustawą z dnia 2 lutego 1996r. o zmianie ustawy - Kodeks pracy oraz o zmianie niektórych ustaw, problematyka dni dodatkowo wolnych od pracy regulowana wspomnianymi uchwałami i rozporządzeniami Rady Ministrów została włączona do Kodeksu. Kodeks pracy nie wyłączył jednak żadnej grupy zatrudnionych od prawa do dodatkowych dni wolnych od pracy. Prawo do dodatkowych dni wolnych od pracy uzyskało zatem z dniem 1 stycznia 1997 r. charakter prawa bezwzględnie obowiązującego o powszechnym zasięgu, niezależnie od jakichkolwiek aktów wykonawczych lub dopełniających. W literaturze przedmiotu stanowisko to jest jednolicie prezentowane (por. m.in. Zbigniew Salwa *Kodeks pracy po nowelizacji Komentarz* Oficyna Wydawnicza Branta s. 181, Walery Masewicz *Nowy Kodeks Pracy. Komentarz* Wydawnictwo Biblioteczka Pracownicza Warszawa 1996 s. 223, Jerzy Wratny, Danuta Kotowska, Jacek Szczot *Nowy kodeks pracy Tekst ujednolicony z komentarzem* Sezam S-ka Cywilna Warszawa 1996 s. 159, Maria Teresa Romer i inni *Kodeks Pracy z komentarzem Stan prawny na dzień 2 czerwca 1996 r.* Wydawnictwo Zrzeszenia Prawników Polskich Warszawa 1996 r. s. 228)

Wydaje się oczywiste, że prawo podmiotowe w stosunkach pracy nadane ustawą może być zniesione lub ograniczone tylko drogą ustawową. Wymienione wyżej rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 20 listopada 1974 r. zostało utrzymane w mocy art. 20 ustawy z dnia 2 lutego 1996r do końca 1997 r. Niewątpliwie oznacza to, że jeszcze przez okres 1997 r. pracownicy zatrudnieni przy pilnowaniu mogą pracować w innym niż powszechny wymiarze czasu pracy, przewidującym - na warunkach określonych rozporządzeniem - podwyższoną dobową normę czasu pracy do 12 a nawet do 24 godzin na dobę. Rozporządzenie to także w obecnym stanie prawnym zezwala jedynie na stosowanie do pracowników objętych jego działaniem dłuższego niż powszechnie obowiązujący dobowego wymiaru czasu pracy i - w konsekwencji - na inny jego rozkład w okresie rozliczeniowym. Jest ono zgodne z delegacją ustawową, która zezwalała Radzie Ministrów - o czym już była mowa wyżej - na wprowadzenie jedynie pewnych niezbędnych odstępstw od przepisów działu szóstego Kodeksu pracy na czas określony, ze względu na zatrudnianie przy tych pracach liczby pracowników dojeżdżających z daleka do miejsca pracy. Rozporządzenie to nie zawiera jednak

żadnych uregulowań szczegółowych dotyczących dodatkowych dni wolnych od pracy, a w szczególności nie pozbawia tych pracowników uprawnienia do tych dni.

Według stanowiska Ministra Pracy i Polityki Socjalnej wyrażonego w kierowanym do Rzecznika Praw Obywatelskich piśmie z dnia 18 07 1997 r. znak PP-025-262/97 (w załączeniu), pracownikom zatrudnionym przy pilnowaniu nie przysługują dodatkowe dni wolne od pracy, gdyż obowiązuje ich inna, bo 48-godzinna norma czasu pracy ustalona § 2 ust. 3 rozporządzenia. Zdaniem Ministra Pracy i Polityki Socjalnej przyznanie dodatkowych dni wolnych od pracy wiązałoby się z obniżeniem normy czasu pracy przewidzianej rozporządzeniem, a najistotniejsza różnica między kodeksową regulacją czasu pracy, a regulacją zawartą w rozporządzeniu, dotyczy właśnie norm czasu pracy. Gdyby założyć - twierdzi Minister - że pracownikom zatrudnionym przy pilnowaniu przysługują dodatkowe dni wolne od pracy, to wówczas nie można by stosować norm czasu pracy przewidzianych w rozporządzeniu - a samo utrzymanie w mocy rozporządzenia nie byłoby celowe. Zachowanie w mocy przepisu rozporządzenia tylko w części dotyczącej innego rozkładu czasu pracy i dobowego wymiaru w stosunku do pracowników zatrudnionych przy pilnowaniu niż określony w Kodeksie pracy wymagałoby innego zapisu powołanego na wstępie art. 20 ustawy z dnia 2 lutego 1996 r.

To stanowisko Ministra Pracy i Polityki Socjalnej budzi uzasadnione wątpliwości. Istotnie, rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 20 listopada 1974 r. zezwala na odmienną, dłuższą niż powszechna, dobową normę czasu pracy pracowników zatrudnionych przy pilnowaniu. Trudno jednak z tego wyprowadzić wniosek, że rozporządzenie to pozbawia pracowników zatrudnionych przy pilnowaniu prawa do dodatkowych dni wolnych od pracy. Wyłączenie w stosunku do pracowników zatrudnionych przy pilnowaniu przepisów działu szóstego Kodeksu pracy dotyczących prawa do dodatkowych dni wolnych od pracy nie ma uzasadnienia także w treści art. 20 ww. ustawy z dnia 2 lutego 1996 r. nowelizującej Kodeks pracy, gdyż dawne przepisy wykonawcze do Kodeksu pracy utrzymane w mocy przez okres przejściowy do czasu ukazania się nowych

regulacji prawnych, powinny być w nowej sytuacji prawnej stosowane „odpowiednio” tzn. m.in. z uwzględnieniem zasady, że ich wykładnia i zastosowanie nie mogą być sprzeczne z tymi przepisami Kodeksu pracy, które ustanawiają nowe uprawnienia lub rozszerzają uprawnienia dotychczasowe.

Na tle zaistniałej rozbieżności w interpretacji omawianych przepisów wniosek o rozstrzygnięcie wątpliwości wskazanych w niniejszym pytaniu prawnym jest uzasadniony.

Z tych względów wnoszę jak wyżej

Załącznik 1

Prof. dr Adam Zieliński

et